

(12.00.02)

Зенин С.С., Ижаев О.А., Кутейников Д.Л., Япрынцеv И.М.

## **ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: СТРУКТУРНЫЙ ПОДХОД<sup>1</sup>**

Zenin S.S., Izhaev O.A., Kuteynikov D.L., Yapryntsev I.M.

## **IMPLEMENTATION OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE LEGISLATIVE PROCESS: A STRUCTURAL APPROACH**

*Данная статья посвящена исследованию влияния цифровых технологий на развитие таких традиционных стадий законодательного процесса, как законодательная инициатива, подготовка проекта закона, голосование и вступление закона в силу. Показано, что технологии больших данных, блокчейн и алгоритмы обладают высоким потенциалом применения на каждой из указанных стадий. Авторами изучены теоретико-правовые аспекты интеграции в законодательный процесс современных цифровых технологий, что позволило сделать вывод о том, что данный процесс приведет к расширению применения демократических процедур при принятии законодательных актов.*

*В настоящей статье выдвигается и обосновывается тезис о том, что большие данные могут улучшить качество поступающих в парламенты законодательных инициатив и способствовать поиску дублирующих и противоречащих положений законодательства. В работе показано, что имеются предпосылки расширения круга лиц, участвующих в процессе принятия законов вследствие привлечения граждан к голосованиям, организованным на основе технологии блокчейн.*

*Авторами делается вывод о том, что принятие законов в виде программного кода потребует предварительного: а) определения и обоснования сфер права, подходящих для автоматизации; б) разработки специального программного языка, отвечающего строгим юридическим и техническим требованиям; в) создания комплексной системы аудита программного кода, гарантирующей соблюдение прав и свобод человека и гражданина.*

**Ключевые слова:** законодательный процесс, цифровые технологии, право как алгоритм, большие данные, блокчейн, законодательная инициатива, голосование.

*This article is devoted to the study of the impact of digital technologies on the development of such traditional stages of the legislative process as legislative initiative, preparation of a draft law, voting and entry into force of the law. It is shown that big data technologies, blockchain and algorithms have a high potential for application at each of these stages. The authors studied the theoretical and legal aspects of the integration of modern digital technologies into the legislative process, which allowed us to conclude that this process will lead to the expansion of the use of democratic procedures in the adoption of legislative acts.*

*The article puts forward and substantiates the thesis that big data can improve the quality of legislative initiatives submitted to parliaments and contribute to the search for duplicate and contradictory provisions of legislation.*

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16214.



*The paper shows that there are prerequisites for expanding the circle of persons involved in the process of adopting laws due to the involvement of citizens in voting organized on the basis of blockchain technology.*

*The authors conclude that the adoption of laws in the form of a program code will require preliminary: a) identification and justification of areas of law suitable for automation; b) development of a special programming language that meets strict legal and technical requirements; c) creation of a comprehensive audit system of the program code that guarantees the observance of human and civil rights and freedoms.*

**Keywords:** legislative process, digital technologies, law as an algorithm, big data, blockchain, legislative initiative, voting.

## Введение

Одной из наиболее традиционных и консервативных сфер права, не подверженная частым изменениям, является законодательный процесс. Это обусловлено тем, что деятельность по созданию норм права законодательными органами власти является достаточно сложной. В частности, она включает в себя соблюдение важных конституционных принципов (легитимность, прозрачность, стабильность, обоснованность и т.п.), привлечение широкого круга лиц и необходимость строгого соответствия предусмотренным процедурам. Вместе с тем нельзя игнорировать и то обстоятельство, что качественное развитие цифровых технологий, наблюдаемое в течение последнего десятилетия в мире, ведет к постепенной трансформации и самого законодательного процесса. Технологии больших данных, блокчейн и компьютерные алгоритмы обладают высоким потенциалом влияния на преобразование законодательного процесса.

Согласованная и гармоничная имплементация различных цифровых технологий в законодательный процесс является актуальной задачей, которая стоит перед каждым современным государством. В связи с вышеизложенным представляется целесообразным рассмотреть места и роли упомянутых технологий на отдельных стадиях законодательного процесса.

### 1. Законодательная инициатива

На стадии инициирования принятия закона важное значение имеет объективная информация о состоянии текущего правового регулирования. Большие данные могут быть использованы для анализа эффективности действующих норм, для определения целесообразности принятия новых норм, а также при составлении прогнозов последствий изменения регулирования [1]. Сама возможность использования результатов анализа больших данных о состоянии правового регулирования будет способствовать более точному выявлению интересов

субъектов общественных отношений, что позволит обеспечить сбалансированное удовлетворение интересов человека, общества и государства [2]. Субъекты права законодательной инициативы в своей работе могут, в частности, посмотреть в какой степени соблюдается текущая норма, достигает ли своей цели, какие категории населения чаще нарушают соответствующую норму, как действуют административные органы, какие принимаются судебные решения и многие другие данные. Результаты комплексного анализа таких сведений могут стать обоснованием необходимости обратиться с законодательной инициативой и использоваться парламентариями в своей работе.

Можно привести пример из штата Массачусетс (США), где борьба с ростом передозировок опиоидами осуществляется совместно различными административными органами при помощи больших данных. В 2015 году Общій суд Штата Массачусетс разрешил связывать данные Министерства здравоохранения и Управления технологических служб и безопасности. Совместно использованные данные послужили основой для выявления корреляции передозировок и смертей от опиоидов в период с 2013 по 2014 год. Анализ показал, что большинство смертей, связанных с опиоидами, были вызваны незаконным их получением и что у недавно освобожденных из тюрьмы вероятность умереть от передозировки в 56 раз выше, чем у других категорий граждан. В ответ Штат Массачусетс принял в 2016 году закон, в котором рассматриваются несколько основных причин опиоидного кризиса. Он учредил программу контроля над наркотиками для проведения исследований и обучения сотрудников полиции, школьных чиновников и лицензированных лиц, назначающих опиоиды. Кроме того, Департамент общественного здравоохранения начал работать напрямую с Департаментом исправительных учреждений над



процедурами освобождения из тюрем и системой контроля за назначениями<sup>1</sup>.

Технология блокчейн может применяться на стадии выдвижения законодательной инициативы для непосредственного учета мнения населения. Имеется в виду, что использование блокчейна открывает новые возможности для проведения голосований среди граждан по вопросам правотворчества. К настоящему времени существует обширный опыт подачи гражданами инициатив в электронной форме. Подобные механизмы, в частности, предусмотрены в США, Великобритании, Германии, Шотландии, Российской Федерации и на уровне Европейского Союза и пользуются большой популярностью. Политическая активность граждан свидетельствует о том, что проведение регулярных голосований на основе блокчейна на стадии выдвижения инициативы является целесообразным и могло бы стать дополнительным драйвером демократизации законодательного процесса [3]. Кроме того, привлечение широкого круга лиц к работе над законотворческой инициативой привело бы к оптимизации работы законодательных органов власти в связи с тем, что инициативы поступали бы более подготовленными и имели бы высокие шансы быть принятыми.

В случае применения смарт-контрактов в законодательстве, процесс принятия законов может подвергнуться существенным изменениям [4]. В части регулирования порядка внесения законодательной инициативы важным вопросом будет являться в каком виде субъект права законодательной инициативы должен будет вносить проект закона: в текстовальном или уже в виде готового программного кода. Представляется, что в прогнозируемом будущем инициативы будут подаваться в текстовом виде, поскольку разработка программного кода требует специализированных знаний, которыми депутаты, как правило, не обладают и, более того, наличие такой квалификации не должно являться обязательным. Возможно создание в аппаратах законодательных органов власти специализированных служб, которые будут заниматься переводом проектов законодательных инициатив на соответствующий язык программирования.

## 2. Подготовка проекта закона и его обсуждение

Данная стадия законодательного про-

цесса требует высокого уровня юридической техники при написании проекта закона. В настоящее время в коммерческом секторе создано достаточное количество стартапов, которые занимаются исследованием больших данных в юридической сфере и предоставляют самые разные статистические данные. Анализ информации при работе над проектом закона имеет важное значение, влияющее на качество самого нормативного правового акта.

В качестве примера такой работы следует привести компании Ravel (анализируют судебные решения, в том числе содержащиеся в них аргументы, речевые обороты и т.д.), Lex Machina (осуществляет сбор юридической информации из открытых источников государственных органов подвергает ее анализу посредством специально разработанного алгоритма), Relativity (технология e-discovery: поиск информации, содержащейся на цифровых носителях, для использования в качестве доказательств в судах). Анализ такого рода может быть полезен при оценке поступивших предложений по проектам нормативных правовых актов. Привлечение заинтересованных лиц к обсуждению концепций нормативных актов позволит на самой начальной стадии предотвратить возможное недовольство определенных социальных групп.

В работе над проектом закона, в частности при его разработке, использование такой информации может помочь в поиске дублирующих или противоречащих положений в действующем законодательстве, что особенно важно в условиях разграничении предметов ведения на федеральный и региональный, а также при наличии разных уровней законодательства (федерального, регионального и местного) [5; 6]. Кроме того, такую технологию можно использовать при рассмотрении поступивших отзывов и предложений на проекты законов от различных участников законодательного процесса.

В обсуждении проекта закона, как правило, участвует широкий круг субъектов (члены парламента, государственные служащие, эксперты, представители гражданского общества и т.д.). На основе блокчейна можно разработать механизм голосования, в котором будут участвовать все вышеуказанные субъекты. При этом результаты такого голосования не могут и не должны иметь юридического значения, вместе с тем они могут быть учтены членами законодательных органов власти при принятии ими решений.

Процедура принятия законов в виде

<sup>1</sup> The Big Data Revolution // NCSL URL: <https://www.ncsl.org/research/telecommunications-and-information-technology/the-big-data-revolution.aspx> (дата обращения: 10.10.2021).



программного кода обусловит необходимость разработки целого пласта требований к этой стадии законодательного процесса. Несмотря на то, что законодательные процедуры в различных государствах имеют существенные отличия, следует выделить ряд общих вопросов, которые потребуют своего разрешения.

Во-первых, целесообразно определить узкие сферы права, в которых правовое регулирование может осуществляться в таком виде. Речь преимущественно идет о правоотношениях, которые отличаются простотой и отсутствием вариативности прав и обязанностей у субъектов, т.е. предполагают какой-то один конкретный вариант поведения. Одной из наиболее доступных для перевода областью общественных отношений является сфера электронной коммерции, сделки с недвижимостью, «умный» транспорт и т.д.

Во-вторых, в настоящее время отсутствует единый стандартизированный язык программирования. Например, что касается смарт-контрактов, то существует множество его разновидностей (Solidity, Serpent, Clarity, Viper, Lisk, Chain и др.). Для обеспечения исправной работы потребуются национальная стандартизация. В некоторых странах активно занимаются инвестициями в разработку специализированных программных языков, наиболее подходящих для работы со смарт-контрактами<sup>2</sup>.

В-третьих, неотъемлемым условием внедрения смарт-контрактов в законодательный процесс является комплексный технический аудит при его разработке, внедрении и использовании. Сложные алгоритмы отличаются непрозрачностью и отсутствием возможности достоверно установить последовательность их работы [7]. В условиях, когда работа алгоритмов будет напрямую влиять на права и обязанности граждан, процесс законотворчества должен отвечать принципу открытости и прозрачности. В этих целях необходимо предусмотреть систему внутреннего и внешнего аудита кода на предмет надежности и защищенности от несанкционированных вмешательств, соот-

ветствия действующему правовому регулированию, отсутствия дискриминационных условий, иных незаконных ограничений прав и свобод граждан. Очевидно, что наряду с правовой и лингвистической экспертизой необходимо будет осуществлять проверку кода на всех этапах законодательного процесса. Принятие данных мер позволит создать в обществе атмосферу доверия к нормативным правовым актам, написанным в виде компьютерного кода, что может существенно увеличить их эффективность и сократить транзакционные издержки.

### **3. Голосование по проекту закона и вступление его в силу**

Рассматриваемая в этом параграфе стадия не подвергнется значительным изменениям вследствие имплементации в законодательный процесс технологии больших данных. Связано это с тем, что большие данные релевантны при анализе либо прошлого опыта, либо при осуществлении предиктивной аналитики. В то время как голосование по проекту закона происходит уже с учетом и эмпирической и прогностической базы. Прогнозирование при помощи больших данных может использоваться для отслеживания эффективности уже принятой нормы и с этой точки зрения данная технология также может быть полезной для законодателей [8].

На данном этапе целесообразнее говорить о трансформации законодательного процесса в связи с использованием технологии блокчейн при проведении голосования по проектам законов. Так, уже сейчас политическая партия «Flux» (Австралия) в своей предвыборной программе предлагала применение электронного голосования на блокчейне, сутью которой было то, что граждане могли бы голосовать за или против рассматриваемых в парламенте проектов законов<sup>3</sup>. Важной особенностью является то, что результаты голосования имели бы для депутатов от партии обязательный характер.

Переводить на блокчейн голосование самих депутатов нецелесообразно, поскольку сама правовая природа данных отношений предполагает открытое и прозрачное голосование. Для этих целей достаточно стандартного электронного голосования, как это осуществляется сейчас в большинстве государств.

При проведении голосования по проектам законов, переведенных на язык

<sup>2</sup> Например, правительство Сингапура выделило 10,8 млн долл. на проведение исследовательской программы, которая направлена на оцифровку различных законов, правил и соглашений в стране. Legaltech: Singapore Government Pledges \$10.8 Million towards Program Supporting Legal Technology Research, which Will «Digitize» Local Laws // Crowdfund Insider. URL: <https://www.crowdfundinsider.com/2020/03/158943-legaltech-singapore-government-pledges-10-8-million-towards-program-supporting-legal-technology-research-which-will-digitize-local-laws/> (дата обращения: 20.10.2021).

<sup>3</sup> How Does The Flux Voting App Work? Digital Direct Democracy Explained // The Flux Party. URL: <https://voteflux.org/about/how/> (дата обращения: 02.09.2021).



программирования, необходимо будет предусмотреть такие условия, чтобы любой человек без какой-либо специальной подготовки понимал смысл и содержание принимаемых положений. Представляется, что при принятии решения у субъектов, обладающих правом голосовать, проект должен находиться в двух форматах: в виде текста и сам программный код.

### **Заключение**

Проведенное исследование вопросов имплементации цифровых технологий в законодательный процесс позволяет сделать ряд следующих выводов.

В обозримом будущем общепринятые стадии законодательного процесса (законодательная инициатива, подготовка проекта закона, голосование, вступление в силу) не подвергнутся существенной трансформации вследствие имплементации в него интегративной модели применения цифровых технологий. Вместе с тем данный процесс приведет к расширению возможностей использования демократических процедур на каждой из указанных стадий, при этом их правовая природа останется неизменной.

Основополагающее преимущество исследования больших данных при работе над законодательной инициативой заключается в том, что его результаты позволят обеспечить содержательный и объективный анализ состояния действующего правового регулирования. В настоящее время существуют предпосылки расширения круга лиц, участвующих в отборе

законодательных инициатив за счет участия граждан в голосованиях, организованных на основе технологии блокчейн. Указанные обстоятельства могут привести к оптимизации работы законодательных органов власти, поскольку будут способствовать повышению качества поступающих в парламенты инициатив.

Большие данные обладают потенциалом применения при разработке нормативных правовых актов, в частности, при их помощи можно осуществлять поиск дублирующих и противоречащих норм в действующем законодательстве, что приведет к разработке системы гармоничного законодательства. Одновременно с этим на данной стадии можно предусмотреть голосование граждан на блокчейне по проектам законов, однако обязательным условием должно являться то, что результаты такого голосования не должны являться императивными для членов законодательных органов власти.

Для принятия законов в виде программного кода в первую очередь потребуются выполнение следующих задач: а) определить сферы права, которые возможно и целесообразно автоматизировать (электронная коммерция, сделки с недвижимостью, «умный» транспорт и т.д.), б) разработать специальный программный язык, отвечающий строгим юридическим и техническим требованиям, в) создать комплексную систему аудита программного кода, гарантирующую соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

### **Литература**

1. Zodi Z. Law and Legal Science in the Age of Big Data // Human Rights and EU Conditionality in the Western Balkans. 2017. Vol. 3. N. 2. P.77.
2. Sloot B. van der, Schendel S. van. International and comparative legal study on Big Data // wr. The Hague, 2016. P. 25.
3. M. Kovic. Blockchain for the people. Blockchain technology as the basis for a secure and reliable e-voting system. ZIPAR Discussion Paper Series, 2017. Volume 1, Issue 1. Switzerland. P. 20.
4. Lenz R. Big Data: Ethics and Law // SSRN Electronic Journal. 2019. P. 33.
5. Крусс В.И. Конституционный федерализм и состоятельность субфедерального законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 12.
6. Куракин А.В., Карпук Д.В., Попова Н.Ф. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами // Административное и муниципальное право. 2018. № 11.
7. Kroll Jo. A., Huey J., Barocas S., Felten E. W., Reidenberg J. R., Robinson D. G. & Yu H. Accountable Algorithms // 165 U. Pa. L. Rev. 633 (2017).
8. Byers A. Big Data, Big Economic Impact // I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society. 2015. Vol. 10. N. 3. P. 757-764.

### **References**

1. Zodi Z. Law and Legal Science in the Age of Big Data // Human Rights and EU Conditionality in the Western Balkans. 2017. Vol. 3. N. 2. P.77.
2. Sloot B. van der, Schendel S. van. International and comparative legal study on Big Data // wr. The Hague, 2016. P. 25.



3. M. Kovic. Blockchain for the people. Blockchain technology as the basis for a secure and reliable e-voting system. ZIPAR Discussion Paper Series, 2017. Volume 1, Issue 1. Switzerland. P. 20.
4. Lenz R. Big Data: Ethics and Law // SSRN Electronic Journal. 2019. P. 33.
5. Kruss V.I. Konstitucionnyj federalizm i sostoyatel'nost' subfederal'nogo zakonotvorchestva // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2019. № 12.
- 6 Kurakin A.V., Karpuhin D.V., Popova N.F. Principy razgranicheniya predmetov ve deniya i polnomochij mezhdru organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i ee sub»ektami // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2018. № 11.
7. Kroll Jo. A., Huey J., Barocas S., Felten E. W., Reidenberg J. R., Robinson D. G. & Yu H. Accountable Algorithms // 165 U. Pa. L. Rev. 633 (2017).
8. Byers A. Big Data, Big Economic Impact // I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society. 2015. Vol. 10. N. 3. P. 757-764.

**ЗЕНИН Сергей Сергеевич**, директор Института государства и права Тюменского государственного университета, проректор Тюменского государственного университета. 625003, Тюменская область, г. Тюмень, ул. Володарского, 6.; доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент. 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9. E-mail: zeninsergei@mail.ru

**ИЖАЕВ Осман Аликович**, заместитель директора Института бизнес-права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук. Россия, 123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9. E-mail: izhaev.osman@gmail.com

**КУТЕЙНИКОВ Дмитрий Леонидович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Россия, 123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9. E-mail: kuteynikov@me.com

**ЯПРЫНЦЕВ Иван Михайлович**, кандидат юридических наук, преподаватель, кафедра конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Россия, 123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9. E-mail: imyapryntsev@gmail.com

**ZENIN Sergey Sergejevich**, director of the Institute of State and Law at Tyumen State University, vice-rector of Tyumen State University. 625003, Tyumen region, 6 Volodarskogo str.; associate professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at Kutafin Moscow State Law University, Ph.D. in Law, Associate Professor. Sadovaya-Kudrinskaya Str., Bld. 9, Moscow, 123995. E-mail: zeninsergei@mail.ru

**IZHAEV Osman Alikovich**, deputy director of the business law Institute, Kutafin Moscow State Law University, Ph.D. in Law. Russian Federation, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Bld. 9, Moscow, 123995. E-mail: izhaev.osman@gmail.com

**KUTEYNIKOV Dmitry Leonidovich**, Ph.D. of Juridical Sciences (Candidate of sciences), associate professor, department of constitutional and municipal law, Kutafin Moscow State Law University. Russian Federation, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Bld. 9, Moscow, 123995. E-mail: kuteynikov@me.com

**YAPRYNTSEV Ivan Mikhailovich**, Ph.D. in Law, lecturer, department of constitutional and municipal law, Kutafin Moscow State Law University. Russian Federation, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Bld. 9, Moscow, 123995. E-mail: imyapryntsev@gmail.com

